A medição da pobreza e do desemprego

Simon Schwartzman

1997

O Brasil tem milhões de pessoas sem trabalho adequado, e vivendo em condições abaixo do aceitável por qualquer padrão que se queira utilizar. A redução das desigualdades sociais,a melhoria das condições de emprego, a assistência à população pobre são prioridades absolutas, que requerem uma economia estabilizada e em crescimento, e ações específicas por parte do governo para atendê-las. Não há política social que possa compensar os efeitos perversos da inflação e da estagnação, mas a estabilidade economica, por si só, não é suficiente para atender às necessidades sociais. Ainda que possa haver discordâncias sobre como implementar estas políticas, ninguém discorda de sua necessidade e prioridade.

Que tipo de informações são necessárias para implementar estas políticas? A opinião pública, tal como refletida nos meios de comunicação de massa, tende a ver as coisas de maneira bastante simplificada, e busca reduzir tudo a um número simples: quantos desempregados temos? Quantos pobres, ou quantos indigentes? O número está aumentando ou diminuindo?

Quem olha a questão mais de perto sabe que as coisas são muito mais complexas, e que não faz muito sentido reduzir problemas tão complicados a uma simples taxa ou percentagem. Os próprios conceitos de "pobreza" e desemprego" têm histórias diferentes, que refletem as mudanças na maneira de entender a realidade social através do tempo. O tema da pobreza foi de grande mportância na Inglaterra da revolução industrial, quando milhares de pessoas perdiam suas condições de sustento pelas mudanças no sistema produtivo, e não seguiam se empregar na nova economia que surgia. A idéia de "desemprego" é muito mais moderna, e reflete a noção, hoje difícil de sustentar em qualquer parte do mundo, de que todas as pessoas hábeis teriam um lugar definido na divisão social do trabalho, exceto por problemas e desajustes temporários ou conjunturais. Há alguns anos atrás falava-se na América Latina de "marginalidade", para se referir às pessoas deslocadas pelos processos de transformação capitalista, ou que na realidade sempre tiveram esta condição, sobrevivendo como podiam na periferia dos centros urbanos e administrativos da região. Em termos mais técnicos, o "desempregado" é um membro pleno da população economicamente ativa que se encontra temporariamente sem trabalho; o "pobre", quase sempre, nunca teve ou não tem mais condições de conseguir um trabalho remunerado, e por isto muitas vezes nem participa da população economicamente ativa do país. O desemprego, neste entendimento, refletiria uma situação momentânea ou temporária do mercado de trabalho, enquanto que a pobreza refletiria uma situação de marginalidade estrutural.

Entre estes dois extremos existe um grande número de situações distintas, que precisam ser entendidas de maneira adequada, e que requerem políticas também diferentes. Em todo o mundo, a expectativa de que todos deveriam ter um emprego regular e estável está sendo substituída pela

percepção de que o mercado de trabalho tende a se tornar cada vez mais fluido e indeterminado, abrindo novas oportunidades para muitos, mas criando grandes incertezas e dificuldades para muitos outros. Grandes organizações verticalizadas reduzem suas estruturas, terceirizando fornecedores e prestadores de serviços, e criando espaços para pequenas firmas e prestadores de serviço individualizados. A intensificação da concorrência gera instabilidade e imprevisibilidade. Pessoas com educação geral e polivalente encontram mais facilidade de se ecupar do que pessoas com formação insuficiente ou muito especializada.

Não tem muito sentido identificar o "empregado" somente com quem tem emprego regular e estável, mas tampouco faz sentido juntar todas as categorias de emprego em um bolo só. Pesquisas sobre emprego e desemprego devem poder identificar e quantificar as diferentes situações no mercado de trabalho, que incluem os diferentes vínculos empregatícios, da carteira assinada ao biscate ocasional, assim como as diferentes situações de falta de trabalho, que vão do desemprego aberto e temporário ao desemprego crônico e permanente, associado aos problemas dos desempregáveis, por falta de educação ou pelas condições do mercado de trabalho em determinadas regiões.

As pesquisas mensais de emprego, como a o IBGE, que acompanha sobretudo o desemprego aberto, não foram concebidas para analizar em profundidade o mercado de trabalho, mas sim para acompanhar as flutuações conjunturais da economia, mês a mês, naquilo que elas impactam o mercado de trabalho. Mais do que os números absolutos, o que importa são as variações mensais das taxas. Mesmo assim, a interpretação não é trivial. Uma elevação da taxa de desemprego pode significar tanto uma situação de recessão, com pessoas sendo despedidas, como uma situação de reativação econômica, com muitas pessoas retornando ao mercado de trabalho e procurando emprego. As caracteristicas mais estruturais e de longo prazo do mercado de trabalho são analizadas por outras pesquisas, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, realizada anualmente, e pesquisas em profundidade como a Pesquisa de Padrões de Vida e a Pesquisa de Orçamento Familiar. Não é possível entender os resultados das pesquisas mensais sem entender também o quadro mais geral dados por estes estudos mais amplos.

São os setores da população que ficam à margem do mercado de trabalho, ou que só conseguem trabalhar de forma extremamente precária, que são objeto de atenção dos estudos de pobreza, Duas linhas de trabalho são possíveis aqui. A primeira são os estudos sobre pobreza absoluta, entendida como carência dos recursos mínimos necessários para a sobrevivência digna na sociedade atual. A dificuldade é que não existe um critério objetivo para estabelecer este

mínimo, a não ser, talvez, pela identificação de carências nutricionais ou de falta de acesso a um conjunto de bens e serviços que a sociedade considera indispensáveis. Existem muitas tentativas de definir este mínimo, mas todas dependem de decisões metodológicas arbitrárias, e produzem resultados que não se aplicam da mesma maneira em contextos diferentes. A mesma renda monetária pode levar a padrões de vida completamente diferentes no campo e nas cidades, nas cidades grandes e nas pequenas; a utilização de cestas básicas de consumo, como critério, também está sujeita a variações de tempo, localização geográfica e substituição de produtos

A segunda são os estudos sobre pobreza relativa, que consistem na identificação dos setores sociais mais desfavorecidos, independentemente de estarem acima ou abaixo de certos mínimos. Esta identificação não diz nada, necessariamente, sobre a condição de vida dos mais pobres (em alguns países e regiões estes setores podem estar em posição bastante razoável), mas pode ser útil para identificar os setores para os quais a política social deve se orientar.

Ainda que ligeira, esta discussão nos permite indagar sobre a utilidade de o país adote um número "oficial" de desemprego, ou uma linha "oficial" de pobreza, como principal marco de referência para suas políticas sociais. Por um lado, é sempre útil ter um parâmetro a partir do qual comparar o desempenho da economia e das políticas sociais. Sem uma linha clara de pobreza fica difícil dizer, em uma frase, se a situação social do país está melhorando ou piorando. Mas existem ônus. Por mais cuidadoso que seja o trabalho, qualquer linha de pobreza ou índice singular de desemprego que se possa estabelecer dependerá de supostos arbitrários, e estará sujeita a contestações. E como estes números estarão agregando realidades muito heterogêneas, eles não servem, na prática, para balizar a ação de governo. Mais importante do que o número global é conseguir identificar as diferentes situações de carência, suas causas, e poder acompanhar e avaliar os efeitos reais das políticas desenhadas para atendê-las. É inevitável que pesquisadores individuais, e mesmo agências internacionais, continuem a fazer exercícios de definição de linhas de pobreza e indicadores de desemprego de vários tipos, que podem ter utilidade como tentativas aproximadas de avaliar o quadro global do país e sua evolução. Mas não parece razoável, nem útil, que o governo assuma alguns destes números como oficiais, e se torne prisioneiro deles.

Em relação ao emprego, os indicadores conjunturais continuarão sendo de grande imporância para ajudar as decisões dos agentes econômicos, mas é necessário substituir a discussão estéril sobre "qual é o número" por um leque de informações que reflita os diferentes aspectos do mercado de trabalho: o trabalho por conta própria, o trabalho ocasional, o desemprego aberto, o trabalho precário, as pessoas inativas, os desalentados, os problemas de empregabilidade em seus

diferentes aspectos, as variações regionais - e identificar, se possível, linhas de ação para tratar de cada um deles. É necessário ainda, no caso do Brasil, aumentar a cobertura das pesquisas conjunturais de emprego, que hoje deixam de lado regiões de grande dinamismo econômico, como o interior de São Paulo, precisar melhor a comparabilidade entre os dados das pesquisas mensais e os da PNAD, e desenvolver um marco de referência comum para as diversas pesquisas que hoje levantam estes temas em diveras instituições e regiões, para termos certeza de que estamos todos falando sobre as mesmas coisas.